Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

30 991 Beleidsdoorlichting Economische Zaken

Nr. 31

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 april 2016

Hierbij stuur ik uw Kamer de beleidsdoorlichting van artikel 11 van de EZ-begroting[1]. Artikel 11 gaat in grote lijnen over het generieke aanbestedings-, mededingings-, en consumentenbeleid, het sectorspecifieke telecom- en postbeleid alsmede over de financiering van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). Artikel 11 is qua financiële omvang het op één na kleinste artikel uit de EZ-begroting. In 2014 ging het om circa € 197 miljoen aan uitgaven. Het merendeel van de uitgaven van artikel 11 (circa 79%) komt ten goede aan het verzamelen van statistieken door het CBS.

Artikel 11 heeft als doel het scheppen van voorwaarden voor een goed functionerende economie en goed functionerende markten, waaronder de markt voor elektronische communicatie. Op een goed functionerende markt reageren aanbod en vraag goed op elkaar en hebben gebruikers keuzevrijheid waardoor een goede prijs-kwaliteitsverhouding van goederen en diensten tot stand komt. Bedrijven worden geprikkeld om te innoveren en om het aanbod bij de vraag aan te laten sluiten. Dit vergroot de economische groei en de welvaart.

Een beleidsdoorlichting is een periodiek onderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid op het niveau van een begrotingsartikel. Op een beleidsdoorlichting zijn de kaders van de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) van toepassing. Een beleidsdoorlichting heeft het karakter van een synthese-onderzoek: het vat samen wat reeds bekend is over doeltreffendheid en doelmatigheid van de verschillende onderdelen. De beleidsdoorlichting is grotendeels intern uitgevoerd door het Ministerie van Economische Zaken. Naast een overzicht van de mate waarin het beleidsterrein van artikel 11 op doeltreffendheid en doelmatigheid is geëvalueerd, geeft de beleidsdoorlichting ook een oordeel over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de instrumenten in hun onderlinge samenhang. Hiermee wordt het totale effect van de

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

kst-30991-31
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

beleidsmix op het in algemene termen geformuleerde einddoel bezien. Dit gedeelte van de beleidsdoorlichting is uitgevoerd door een extern onderzoeksbureau: Andersson, Elffers en Felix (AEF), in samenwerking met Radicand Economics. Het onderzoek van AEF is bijgevoegd[2].

De beleidsdoorlichting is begeleid door een begeleidingscommissie met vertegenwoordigers van het Ministerie van Economische Zaken en het Ministerie van Financiën alsmede twee externe leden: de heer Michiel Bijlsma, hoofd sector marktordening bij het Centraal Planbureau (CPB) en de heer Maarten Pieter Schinkel, hoogleraar Mededingingseconomie en Regulering aan de Universiteit van Amsterdam (UvA). De externe deskundigen hebben een onafhankelijk oordeel afgegeven over de beleidsdoorlichting. Dit oordeel is eveneens bijgevoegd als bijlage[3] bij deze doorlichting.

Conclusies beleidsdoorlichting

Uit de vele evaluaties die in het kader van deze doorlichting zijn bezien, blijkt dat de instrumenten die vallen onder artikel 11 in het algemeen doelgericht en doelmatig zijn. Er worden volop randvoorwaarden geschapen om markten te laten werken en de economie goed te laten functioneren. Dit wordt bijvoorbeeld bereikt door regels die moeten voorkomen dat monopolies en kartels ontstaan. Monopolies en kartels kunnen ervoor zorgen dat de consument een te hoge prijs betaalt voor zijn product, of een lagere kwaliteit krijgt dan mogelijk. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de mededingingswetgeving en het toezicht van de ACM daarop doeltreffend zijn. Daarnaast bevordert het beleid dat consumenten in staat zijn om handelaren te prikkelen: kritische én sterke consumenten zijn noodzakelijk voor een goede werking van de markt. Een goede werking van de markt betekent ook dat informatie-asymmetrie wordt weggenomen, dat transactiekosten beperkt worden en dat transparantie in de markt wordt bevorderd. Dit leidt er toe dat met name betrouwbare ondernemers overblijven en dat het vertrouwen in de markt toeneemt.

Naast het generieke beleid is er ook sectorspecifiek beleid voor de telecom- en postmarkt. Deze markten worden gekenmerkt door marktimperfecties, zoals netwerkeffecten (een dienst is aantrekkelijker naarmate er meer afnemers zijn), marktmacht (slechts enkele, grote aanbieders) en schaarse middelen (zoals frequenties en nummers). Door het stellen van specifieke mededingingsregels en regels ter bescherming van de positie van de consument, is ook hier het beeld dat de overheid de juiste randvoorwaarden creëert voor een goed functionerende telecom- en postmarkt.

Onderdeel van deze beleidsdoorlichting is ook een verkenning naar de beleidsopties indien er significant minder of meer middelen (20%) beschikbaar zijn. Alle posten onder artikel 11 hebben op dit moment reeds te maken met verschillende taakstellingen (Rutte I, Lenteakkoord en Rutte II). Dit leidt ertoe dat nu al zeer kritisch wordt gekeken naar de uit te voeren werkzaamheden. De consequenties van verdere ombuigingen zijn hierdoor groot. Verdere ombuigingen zullen leiden tot het schrappen in wettelijke taken.

Samenhang in beleid

Het onderzoek van AEF naar de samenhang tussen de verschillende onderdelen van artikel 11 laat zien dat de instrumenten ook in onderlinge

[2] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.
[3] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

samenhang bijdragen aan een goed functionerende economie en goed functionerende markten. Er zijn relatief weinig gebieden waarop de verschillende beleidsinstrumenten met elkaar conflicteren. In een globaal geformuleerd beleidsartikel als artikel 11 wordt de borging van veel verschillende publieke belangen nagestreefd, zoals mededinging, consumentenbescherming en kwaliteit van netwerken. Gezien dit veelvoud aan publieke belangen is het haast onvermijdelijk dat er spanningen kunnen ontstaan tussen de verschillende publieke belangen binnen het artikel, aldus de onderzoekers.

De onderzoekers doen een aantal aanbevelingen om de samenhang tussen de beleidsterreinen te versterken en de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid verder te verhogen. De aanbevelingen gaan onder andere over de samenwerking tussen de ACM en TenderNed en over de rolvastheid van de ACM in de weging van publieke belangen. Het kabinet onderschrijft deze aanbevelingen en is hierover in gesprek gegaan met de ACM en PIANOo/TenderNed. Desgevraagd geven beide organisaties aan te herkennen dat de onderlinge coördinatie versterkt kan worden om een optimale balans te vinden tussen het mededingingsperspectief en aanbestedingsperspectief. Ten aanzien van de discussie over het afwegen van publieke belangen bevelen de onderzoekers de ACM aan rolvast te blijven zolang deze discussie niet uitgekristalliseerd is. Het kabinet onderschrijft de aanbeveling en de ACM geeft aan haar rolvastheid in de publieke belangenafweging van groot belang te vinden. De discussie over de afweging tussen publieke belangen speelt bijvoorbeeld bij het thema duurzaamheid. Om binnen het wettelijk mededingingskader meer duidelijkheid te bieden over de afwegingsruimte tussen mededingingsbeperkingen en duurzaamheidinitiatieven wordt de beleidsregel mededinging en duurzaamheid aangepast. Tot slot geeft de ACM in reactie op de aanbevelingen ook aan de balans tussen concurrentie *op* netwerken en innovatie/investeringen *in* netwerken nauw te blijven monitoren.

De onderzoekers van AEF constateren tot slot dat een evaluatie naar samenhang van het beleid minder eenduidig kan plaatsvinden wanneer er te veel instrumenten onder een begrotingsartikel vallen die niet altijd logisch gepositioneerd zijn. De onderzoekers merken in dit verband op dat de positionering van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) onder een beleidsartikel met een vrij algemeen doel – zoals artikel 11 – het CBS mogelijk tekort doet. Het kabinet heeft begrip voor deze constatering van de onderzoekers. Sinds 2013 wordt echter een vernieuwde wijze van begrotingspresentatie gehanteerd, onder de naam «Verantwoord Begroten» (VB). Kern van deze werkwijze is om begrotingen compact en overzichtelijk te houden. In het licht hiervan past het niet om het aantal artikelen van de EZ-begroting uit te breiden en het CBS in een apart artikel onder te brengen.

Onafhankelijk oordeel

De beide externe leden uit de begeleidingscommissie hebben – conform de vereisten van de RPE – een onafhankelijk oordeel afgegeven over de beleidsdoorlichting. Zij geven aan dat de doorlichting, binnen de daarvoor geldende kaders, professioneel en zorgvuldig is gedaan. Er zijn drie bijeenkomsten geweest van de begeleidingscommissie, elk in een uitgebreide bezetting. De uitkomsten van de open discussies in deze bijeenkomsten hebben hun weerslag gekregen in de eindrapporten.

De deskundigen plaatsen ook enkele kanttekeningen bij de doorlichting. Deze komen er onder andere op neer dat de instrumenten die onder artikel 11 vallen eigenlijk te beperkt zijn om op zichzelf in te kunnen staan

voor een (volledige) analyse van het ruim geformuleerde doel van artikel 11. Dit zou opgelost kunnen worden door hetzij een andere inrichting van het begrotingsartikel te kiezen, hetzij in een beleidsdoorlichting met een dergelijk breed doel ook beleid te betrekken (zoals de energiesector, vervoer en financiële markten) dat formeel niet onder dit begrotingsartikel valt. De deskundigen maken verder een opmerking over de sinds 1 januari 2015 verplichte analyse in beleidsdoorlichtingen van een aanpassing van 20% in het budget. Voor de betrokken instanties gaat het om een ingrijpende wijziging in de financiering. Hiervoor is een zeer zorgvuldige analyse van de voor- en nadelen vereist. Binnen het beperkte kader van een beleidsdoorlichting is hiervoor niet altijd genoeg ruimte, aldus de deskundigen.

Het kabinet is de beide onafhankelijke deskundigen erkentelijk voor hun reactie. Hun inzichten hebben grotendeels betrekking op de wijze waarop een beleidsdoorlichting wordt ingericht en op de regels die van toepassing zijn op beleidsdoorlichtingen (RPE). Deze inzichten zullen worden betrokken bij de verdere ontwikkeling van het instrument «beleidsdoorlichting». Daarbij zij aangetekend dat de wens om ook te kijken naar de mogelijkheid van besparingen van 20% op verzoek van de Tweede Kamer in de RPE is opgenomen.

De Minister van Economische Zaken,
H.G.J. Kamp